지방위원회의 설치 및 통합운영에 관한 연구

A Study on the Establishment and Integrated Management of Local Committees

윤 강 욱 (Kang-wook, YOON)
경기도 법제협력관(법제처 부이사관)

논문접수 : 2017. 11. 12. 심사게시 : 2017. 11. 15. 게재확정 : 2017. 12. 15.

목 차

Ⅰ. 도입

Ⅱ. 지방위원회를 규율하는 법체계
1. 헌법
2. 법령
3. 조례 및 규칙
4. 행정규칙

Ⅲ. 지방위원회의 설치근거와 관련한 법적 문제
1. 지방위원회 설치 여부의 판단 가능성
2. 지방위원회 설치 조례안의 제안권
3. 규칙으로 지방위원회를 설치할 수 있는지의 문제
4. 행정규칙으로 지방위원회를 설치할 수 있는지의 문제

Ⅳ. 지방위원회의 통합운영과 관련한 법적 문제
1. 문제의 소재
2. 개별 법령에서 지방위원회의 통합운영을 허용하는 경우
3. 조례에 지방위원회 통합운영 규정을 둔 경우

Ⅴ. 결론

국문요약

지방자치단체는 자신의 사무를 처리하기 위하여 조직을 구성할 권한을 가진다. 지방자치단체의 조직은 의결기관과 집행기관으로 구성된다. 집행기관은 지방자치단체의 장을 정점으로 하여 보조기관, 소속 행정기관 및 하부행정기관 등으로 조직된다. 「지방자치법」에 따르면 소속 행정기관 중 하나로서 합의제행정기관과 자문기관을 설치할 수 있는데, 합의제행정기관은 지방자치단체 소관 사무의 일부를 독립하여 수행하기 위하여 설치할 수 있고, 자문기관은 사무의 처리에 필요한 객관적·전문적 견해를 얻기 위한 것이다. 합의제행정기관이나 자문기관은 실정법에서는 위원회 명칭으로 나타나는 경우가 많다.

「지방자치법」이 예정하고 있는 위원회 조직은 많은 법령과 조례에 의해서 설치·운영되고 있는데 설치 및 운영에 있어 여러 법적 문제가 나타나고 있다. 법령에서 설치하도록 하는 위원회를 반드시 설치하여야 하는지가 우선 문제된다. 해당 지방자치단체의 실정을 고려할 때 위원회의 설치가 불필요할 수도 있기 때문이다. 위원회 설치 의무의 판단은 현실적 필요성이 아닌 문언으로 판단하여야 할 것인바, 지방자치단체에 설치 여부를 스스로 결정하도록 하는 입법례도 나타나고 있다.

다음으로 지방위원회의 설치하는 조례안을 제안할 수 있는 권한을 누가 가지는가도 문제된다. 중앙정부의 조직구성에 관한 법률인 「정부조직법」의 경우 의원발의든 정부제출이든 문제되지 않는다. 하지만 지방자치단체의 조직에 관한 조례에 대해서는 지방자치단체의 장에게만 있는 것으로 법원이 판단하고 있다. 하지만 조직의 유형에 따라 달리 판단할 여지도 있는 것으로 보인다.

조례가 아닌 규칙으로 지방위원회를 설치할 수 있는가? 「지방자치법」은 법령이나 조례로 설치할 수 있다고 정하고 있다. "그 소관 사무"에 관한 것이므로 기관위임사무에 대해서도 반드시 조례로만 설치할 수 있다고 해석하기는 어려울 것이다.

마지막으로 지방위원회의 통합운영과 관련한 문제가 있다. 「지방자치법」은 조례로 정하는 바에 따라 한 자문기관이 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 조례로 여러 자문위원회의 기능을 하나로 통합하여 설치·운영하려는 시도를 하고 있으나 현행법상 허용 가능한 방식인지에 대하여 의문이 있다.

◉ **주제어 : 지방위원회, 지방자치단체 합의제행정기관, 지방자치단체 자문기관, 조례안 제안권, 지방위원회 통합운영**

I. 도입

우리나라의 행정법령 조문을 분석하다 보면 유사한 구조를 발견할 수 있다. 제1조에서 목적을 정하고, 제2조에서 해당 법령에서 쓰이는 용어의 의미를 정의하며, 그 이후의 조문에서 다른 법령과의 관계를 정하고, 해당 정책에 대한 전문적 의견을 제공하는 위원회를 두도록 하는 규정 등이 그것이다. 목적, 정의규정 및 다른 법령과의 관계 규정은 입법의 취지를 설명하고 해당 법령에서 쓰이는 주요 용어의 의미를 밝히며 법령 간의 적용 순위를 정함으로써 명확한 법 해석과 원활한 집행을 돕는 기능을 수행한다. 이러한 규정은 법체계상 필요하기도 하고, 법 집행에도 별다른 부담을 주지 않는다. 하지만 위원회 규정은 설립 및 운영에 일정한 행정적 부담이 발생한다는 면에서 유의하여야 할 필요가 있다.

위원회란 이름을 가지고 있는 조직의 법적 성질은 다양한데, 대체로 합의제행정기관, 의결기관 및 자문기관으로 구분할 수 있다.[1] 즉, 위원회는 독립적으로 의사결정을 하고 외부에 표시할 수 있는 합의제 행정관청으로서의 위원회, 외부에 표시할 수 있는 권한은 없고 심의·의결 또는 의사결정권자에게 자문만을 할 수 있는 위원회로 구분할 수 있다.[2] 행정관청이 아닌 위원회는 다시 중앙토지수용위원회, 소청심사위원회, 징계위원회 등 의결에 기속력이 부여되는 위원회[3] 와 기속력이 없는 자문위원회, 심의위원회 등으로 세분된다.[4] 한편, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회 등 행정관청으로서의 위원회는 법률로 설치해야 하는 행정각부[5]에 준하는 지위를 가지고 있어 그 설립근거도 법률에 두기 때문에 무분별하게 설립될 가능성이 적다.[6] 반면에 자문기관인 위원회는 상설 행정기구가 아니기 때문에 대통령령으로 비교적 유연하게 설치될 수 있다.[7] 자문위원회는 국민의 법률적 이익이나 지위에 직접적인 영향을 미치지 않고 단지 행정청의

1) 홍정선, 「행정법원론(하)」 제23판, 박영사, 2015, 45면.

2) 홍정선, 「행정법원론(하)」 제23판, 박영사, 2015, 45-46면; 박균성, 「행정법론(하)」 제12판, 박영사, 2014, 9면.

3) 나채준, "정부조직법상 행정위원회제도의 문제점에 대한 재검토", 법제 2013. 12., 50-51면.

4) 법제처, 「법령 입안·심사기준」, 2013, 353-354면.

5) 헌법 제96조 행정각부의 설치 · 조직과 직무범위는 법률로 정한다.

6) 「정부조직법」 제2조제2항은 "중앙행정기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부 · 처 및 청으로 한다"라고 규정하여 위원회를 예외적인 형식의 중앙행정기관으로 인식하고 있다. 중앙행정기관인 위원회는 설립 근거를 법률에 두고 있다. 예를 들어 방송통신위원회는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」, 공정거래위원회는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 금융위원회는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」, 국민권익위원회는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 설치되었다.

7) 「정부조직법」 제4조(부속기관의 설치) 행정기관에는 그 소관사무의 범위에서 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 (...) 자문기관 등을 둘 수 있다.

의사결정을 돕는 역할에 한정되기 때문이다.

이러한 심의, 의결 또는 자문을 행하는 위원회는 행정이 독단적, 자의적으로 흐르지 않도록 제어하며, 전문성을 확보하고 주민의 제도적 참여를 증진시키는 등 순기능이 적지 않다.[8] 하지만 새로운 법령이 만들어질 때마다 위원회의 필요성을 신중히 고려하지 않고 위원회 규정을 포함시키는 관성적인 입법이 많다 보니 위원회 수가 증가하기 마련이고 그 결과 주기적으로 위원회 남설을 비판하는 의견이 등장한다. 위원회 수가 많고 실제 운영되지 않다는 위원회도 적지 않다는 인식 하에 비슷한 기능을 수행하는 위원회를 통합하고 불필요한 위원회를 폐지하겠다는 계획이 뒤따르기도 한다.[9]

무분별한 위원회의 설립을 막고 효율적인 위원회 체계를 만들기 위해 □행정기관 소속 위원회의 설치「운영에 관한 법률」[10] (이하 "행정기관위원회법"이라 함)이 제정되었다.[11]

행정기관위원회법은 이미 설치된 위원회와 성격 · 기능이 중복되는 위원회의 설치를 제한하고, 성격 · 기능이 유사하거나 관련있는 여러 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회의 등의 체계로 연계하여 설치하도록 하며, 자문위원회 등을 통합 설치 · 운영할 것을 노력하도록 하였다(행정기관위원회법 제7조).

이러한 제도적 개선에도 불구하고 위원회의 설치·운영과 관련된 문제점은 잔존하고 있으며, 특히 지방자치단체의 경우에는 위 행정기관위원회법이 적용되지 않기 때문에 더욱 심각하다. 263개 지방자치단체에 유사한 문제를 가진 위원회를 263개씩 두는 우가 발생할 수 있기 때문이다. 그리고 일부 대도시나 광역지방자치단체를 제외한 대부분의 지방자치단체는 인적 자원부족으로 인한 어려움을 겪는다. 중앙행정기관의 경우 각 정책마다 비교적 넓은 인재풀을 관리하면서 해당 법령이 요구하는 요건을 갖춘 위원을 비교적 어렵지 않게 섭외할 수 있다. 하지만 지방자치단체, 특히 기초지방자치단체는 전문성 있는 위원을 섭외하는데 큰 어려움을 겪는다. 대부분의 위원회 관련 규정이 해당 정책에 대한 지식과 경험을 갖춘 사람을 위원으로 위촉하도록 하고 있는데, 변호사, 회계사, 의사, 교수 등 전문자격을 보유하거나 언론인 등 특정 직업을 가진 사람을 위촉하

8) 최봉석, 「지방자치의 기본법리」, 한국법제연구원, 2007, 344-345면.

9) 문재인 정부도 같은 입장인 것으로 보인다. 예컨대 국무총리는 2017년 10월 10일 국무회의 발언을 통해 "실적이 미비하거나 행정수요가 그다지 높지 않은 것, 각 부처가 단독으로 할 수 있는 것들은 위원회를 줄여나가고자 한다" 고 하여 위원회 정비에 대한 의견을 밝혔다. 경향신문 2017년 10월 10일자 기사(http://news.khan.co.kr/kh_news/ khan_art_view.html?artid=201710101148001&code=910100에서 검색).

10) 법률 제9304호, 2008. 12. 31. 공포 2009. 4. 1. 시행.

11) 국회 행정안전위원회, "행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률안 검토보고서", 2008. 11., 4면.

도록 하는 경우가 많다.[12] 해당 지역의 산업구조나 인구특성상 이러한 전문가를 갖춘 사람이 많지 않은 경우 위원 선임에 어려움이 있다. 더욱이 연임제한이 있는 경우 새로운 위원을 위촉하여야 하는데 인재풀이 넓지 않아 해당 지역의 인적자원조차도 이용하지 못하게 되기도 한다. 또한, 기초지방자치단체에서는 한 부서가 여러 위원회를 설치 · 운영하여야 하는 경우도 많은데, 이는 커다란 부담으로 작용한다. 위원을 위촉하고, 위원회를 개최하며, 위원회에서 논의된 사항을 정리하여야 하는데 한 부서가 여러 위원회를 운영하는 데에 상당한 비용과 노력이 소요되기 때문이다. 「지방자치법」 제116조에 따른 합의제행정기관의 경우에는 상설 기관이므로 정원이 책정될 수 있지만(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제22조제2항), 자문기관의 경우에는 필요한 경우 자문기능을 수행하는데 불과하여 상설 사무처나 사무국·과·담당관을 둘 수 없고(같은 규정 제5조제3항) 기존 조직에서 운영해야 하므로 여러 위원회를 운영하는 부서에는 행정부담이 가중된다.

이 글에서는 지방자치단체에서 설치·운영하는 위원회(이하 "지방위원회"라 함)와 관련한 법적 쟁점을 법령 및 조례 등의 입법례를 중심으로 분석하기로 한다. 지방위원회 설치와 관련된 법체계, 위원회의 설치근거 및 위원회의 통합운영이 주된 검토대상이다. 지방위원회에 대한 판례뿐만 아니라 행정부의 해석례나 검토의견 또한 소개하고 분석하고자 한다. 일단 이 글에서 논의 대상이 되는 위원회는 행정관청으로서의 위원회는 제외하고 심의 · 의결위원회와 자문위원회를 중심으로 한다.

Ⅱ. 지방위원회를 규율하는 법체계

1. 헌법

헌법은 지방위원회에 대해 특별한 규정을 두고 있지 않지 않다. "지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다."(헌법 제118조제2항)고 하여 조직에 관한 사항은 법률에서 정할 수 있도록 위임하고 있을 뿐이다. 이 규정에서 "법률로 정한다"의 의미가 국회에서 제정하는 형식적 의미의 법률만을 의미하는지, 하위법령과 조례 등을 포함하는 실질적 의미의 법률을 의미하

12) 김병준, 「지방자치론」, 법문사, 2011, 627면.

는지에 대한 논의가 있다.[13] 이에 대해서는 일반적인 의회유보의 원리에 따라 중요하고 본질적인 사항은 국회가 결정하여야 하고, 중요하거나 본질적이지 않은 사항은 하위법령이나 조례에 위임하여 정할 수 있다는 것이 일반적인 견해이다.[14] 「지방자치법」이 지방자치단체의 조직과 관련하여 일반적이고 개괄적인 사항을 규정하고, 개별 법률이나 하위 법령으로 지방자치단체에 두는 구체적인 조직에 대해 규정하기도 한다. 법률로 지방자치단체 조직에 관한 사항을 직접 규정하는 경우에도 해당 조직의 구성이나 운영에 관한 세부적이거나 비본질적인 사항에 대해서는 조례 등에 위임하는 경우가 많다.

2. 법령

지방자치에 관한 일반법인 「지방자치법」은 지방자치단체의 일부 사무를 독립하여 수행하는 합의제행정기관을 법령이나 조례로 정할 수 있다고 규정한다(「지방자치법」 제116조제1항). 이러한 합의제행정기관은 행정의 독립성과 공정성을 촉진하는 장점을 가진다.[15] 이 규정에 따른 합의제행정기관은 행정관청으로서의 위원회뿐만 아니라 "행정주체 내부에서 행정에 관한 의사 또는 판단을 결정할 수 있는 권한만을 가지는 의결기관도 포함"[16] 된다. 이러한 합의제행정기관은 지방자치단체 일부 사무를 처리하므로 자체 인력을 가질 수 있다(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제22조).

또한, "지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수"있다(「지방자치법」 제116조의2제1항). 자문기관은 업무 특성상 전문적 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있거나, 업무의 성질상 다양한 이해관계 조정 등 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있는 경우에 설치하고(같은 법 시행령 제80조제1항), 설치하는 경우에도 기존에 설치된 다른 자문기관과 심의사항이 유사하거나 중복되지 않도록 하여야 한다(같은 법 시행령 제80조제2항). 이렇게 설치된 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기능을 포함하여 운영할 수 있다(「지방자치법」 제116조의2제2항). 이처럼 「지방자치법」 제116조의2제1항은 법령에서 자문기관을 설치하는 경우와 조례로 자문기관을 설치하는 두 경우를

13) 법제처, 「헌법주석서Ⅳ」, 2010, 451면.

14) 법제처, 「헌법주석서Ⅳ」, 2010, 452면.

15) 홍정선, 「신 지방자치법」 제3판, 박영사, 2015, 411면; 김명식, 「행정조직법」, 법우사, 2014, 59면, 67-68면.

16) 대법원 2000. 11. 10. 선고, 2000추36 판결.

상정하고 있다. 이 규정에 따르면 법령 또는 조례로 설치된 자문기관을 조례로 통합하여 운영할 수 있게 되는데, 자문위원회 설치 근거규정의 법형식과 관계없이 조례로 통합 운영이 가능한지에 대한 논란이 있다. 이에 대해서는 후술한다.

한편, 행정위원회의 설치 및 운영에 관한 일반적인 사항을 규정하는 행정기관위원회법이 있으나, 이 법률은 대통령과 그 소속 기관, 국무총리와 그 소속 기관, 중앙행정기관 및 그 소속 기관 소속 위원회에 대해 적용되므로(행정기관위원회법 제3조제1항) 지방위원회에 대해서는 적용되지 않는다. 지방위원회에 대하여 법령에서 정하지 않은 구체적인 사항은 자치법규를 통해 보충될 수 있고 실제 상당 수의 조례, 규칙이 제정되어 있다.

3. 조례 및 규칙

앞서 살펴본 바와 같이 「지방자치법」 제116조와 제116조의2는 합의제행정기관이나 자문기관을 법령 또는 조례로 정할 수 있다고 규정하고 있다. 「지방자치법」에서 지방자치단체에 두는 합의제 기관에 대한 일반적인 규정을 두고, 개별법령에서 특정 위원회의 설치·운영에 관한 규정을 두는 것과 마찬가지로, 조례 및 규칙의 수준에서도 지방자치단체 소속 위원회에 대한 일반적인 사항을 정한 조례와 함께, 구체적인 개별 위원회의 설치·운영에 관한 사항을 정하는 조례를 따로 둔다. 예컨대 해당 지방자치단체 소속 위원회의 설치·운영에 관한 일반적인 사항을 정하기 위하여, 경기도가 「경기도 각종 위원회 설치 및 운영 조례」를, 서울특별시가 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」를 제정한 사례와 같이 지방위원회에 대한 일반적인 사항을 정하는 조례를 제정한 지방자치단체가 다수 있다.[17] 한편, 규칙으로도 지방위원회를 설립할 수 있는가에 대하여 다툼이 있는데 이에 대해서는 다음 장에서 후술한다.

4. 행정규칙

지방위원회를 일반적으로 규율하기 위한 중앙행정기관의 행정규칙 - 예컨대 행정안전부의 훈령, 예규 등 - 은 없다. 한편, 지방자치단체의 장이 제정하는 훈령, 예규, 지침 등의 행정규칙에 위원회의 설립근거를 둘 수 있는가의 문제에 대해서는 견해가 엇갈리는데 이에 대해서도 규칙으로 지방위원회를 설치할 수 있는 문제와 같이 후술한다.

17) 국가법령정보센터(www.law.go.kr)에서 "각종 위원회 설치 및 운영 조례" 로 검색하면 36개의 조례가 검색된다(2017년 10월 31일 최종 검색).

Ⅲ. 지방위원회의 설치근거와 관련한 법적 문제

1. 지방위원회 설치 여부의 판단 가능성

지방위원회를 설치·운영하도록 하는 법령의 입법례는 그 설치를 강제하는 입법례와 지방자치단체의 판단에 맡기는 입법례로 구분할 수 있다. 「건축법」 제4조제1항은 지방자치단체에 "건축위원회를 두어야 한다"고 규정하여 필수적으로 설치하여야 함을 명문으로 밝히고 있다. 일정한 건축행위 또는 대수선에 대해서는 건축위원회의 심의를 받아야 한다는 점을 감안할 때 각 지방자치단체에 건축위원회의 설치가 필수적임을 반영하는 것이다.

반면, 「온천법 시행령」 제11조는 온천개발계획의 수립(「온천법」 제10조), 온천발견신고의 수리(「온천법」 제21조) 등에 온천개발에 관한 주요사항에 대한 지방자치단체장의 자문에 응하기 위하여 온천개발자문위원회를 두도록 하면서, 해당 위원회의 구성·기능 및 운영에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 이 때 규정형식을 "위원회를 둔다"가 아닌 "위원회를 둘 수 있다"라고 하여 일견 위원회 설치를 강제하지 아니하여 온천이 없는 지방자치단체의 경우에는 위원회를 설치하지 않아도 되도록 규정하고 있다. 아예 「문화예술진흥법 시행령」 제4조제4항과 같이 "필요한 경우에는 심의위원회를 구성 · 운영할 수 있으며"라는 식으로 규정하여 임의적으로 설치할 수 있음을 명확히 밝히는 경우도 있다. 다만 유의하여야 할 점은 "둘 수 있다"라고 규정하더라도 위원회가 심의·의결 또는 자문의 대상이 되는 정책 집행이나 인·허가 등이 해당 지방자치단체가 처리해야 하는 사무라고 한다면 원칙적으로 그 위원회를 반드시 설치하여야 할 것이다. 즉, 단순히 설치규정의 문구뿐만 아니라 위원회의 성격이나 기능과 관련지어 검토하여야 한다.

"위원회를 두어야 한다" 또는 "위원회를 둘 수 있다"가 아닌 "위원회를 둔다"라고 규정하는 법형식도 있는데 이 경우에도 위원회 설치가 필수적인지 임의적인지가 문제된다. 이 경우 설치가 의무적이라고 보는 견해가 유력하지만, 일률적으로 판단할 수는 없고 해당 규정의 내용 및 체계 등을 통해 위원회의 성격과 심의사항 등을 규명한 후 판단하여야 할 것이다.[18] 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조제3항은 자발적으로 기탁하는 금품의 접수 여부를 심의하기 위해 지방자치단체 등에 "기부심사위원회를 둔다"라고 규정하고 있다. 이 경우 기부 관련 사항을 심사할 필요성이 있으면 기부심사위원회를 반드시 설치하여야 하는 것으로 해석하여야 할 것이

18) 법제처, 「자치법규 중요 쟁점 해설집」, 2014, 164면.

다. 한편, 「관광진흥법」 제17조제1항은 관광숙박업, 관광객 이용시설업 및 국제회의업의 등록 사항을 심의하기 위해 지방자치단체 소속으로 "관광숙박업 및 이용시설업 등록심의위원회(...)를 둔다"고 규정하고 있다. 이 경우에도 해당 등록 사무를 수행하기 위해서는 해당 위원회의 심의를 거쳐야 하므로 위원회의 설치는 강제되는 것으로 보아야 할 것이다.[19)]

위원회 설치 근거 규정의 술어 부분이 명확치 않은 경우도 있다. 예를 들어 「내수면어업법」 제10조제3항 각 호 외의 부분 단서는 어업 면허 · 허가의 우선순위를 정할 때 지방자치단체에 설치된 "내수면어업조정협의회의 심의를 거쳐야 한다"고 규정하면서, 같은 조 제4항에서 해당 협의회에는 내수면어업인의 대표와 내수면어업에 대한 학식 · 경험이 풍부한 사람으로 구성하되, 구성 · 운영에 필요한 사항은 조례로 정한다고 하고 있다. 이 때 필수적으로 위원회를 구성하여야 하는지 여부를 문언이 정확하게 적시하고 있지 않지만, 내수면어업 면허 · 허가가 필요한 지방자치단체에만 설치하는 것으로 해석하는 것이 합리적으로 보인다.

지방자치단체의 입장에서 지역 실정상 위원회를 구성할 필요가 없는데도 위원회 설치가 강제되어 불필요한 위원회를 설치하여야 하거나 규정의 불명확성으로 인해 설치 여부를 스스로 판단하기 어려운 경우도 있다. 따라서 위원회 설치 규정을 둘 때 해당 전국적으로 모두 필요한 정책이나 제도에 관한 것인지를 고려하여 위원회 설치 근거 규정을 신중하게 정할 필요가 있다.

2. 지방위원회 설치 조례안의 제안권

국가행정기관의 설치·조직에 관한 일반법인 「정부조직법」을 개정하는 경우 행정부의 구성에 관한 것이므로 정부제출 법률안으로 하는 것이 합리적이지만 신속한 시행을 위해 의원발의 법률안으로 진행되는 경우도 있다.[20)] 정부제출 또는 의원발의 모두 헌법에서 인정하고 있는 입법방식이므로 이에 대한 특별한 문제 제기는 없다.

하지만 지방자치단체의 경우 조직과 관련한 조례안의 제안권과 관련하여 집행부의 제의만이 가능한 것으로 법원은 보고 있다.[21)] 판결의 사실관계를 살피면 제주특별자치도의회 의원 10인이 '제주특별자치도 연구위원회 설치 및 운영에 관한 조례안'을 제출·의결하고 이에 대해 제주특

19) 지방청소년육성위원회를 "둔다" 라고 규정한 「청소년 기본법」 제11조제1항의 규정에 대해 "어느 지방자치단체에서나 청소년육성에 관한 주요시책을 심의하도록 법률에 따라 일률적으로 두도록 하는 의미" 이므로 지방청소년육성위원회를 반드시 두어야 한다고 판단한 법제처 해석례(12-0240)이 있다.

20) 2017년 5월 대통령 선거 이후 출범한 새로운 정부에서 추진한 정부조직 개편과 관련하여 국회에 제안된 정부조직법 일부개정법률안도 우원식 의원 등 120인이 2017년 7월 26일 제안한 것이다(본회의에서 폐기되고 대안이 통과됨).

21) 대법원 2009. 9. 24. 선고, 2009추53 판결.

별자치도 도지사가 재의를 요구하였고 의회가 재의결하였다. 이 사건에서 대법원은 「지방자치법」 제116조에 설치 근거가 있는 합의제행정기관은 지방자치단체장의 행하는 사무의 일부를 분담하는 기관으로서 본질적으로 집행기관에 속하는 것이고, 따라서 지방의회에 속하거나 독립된 제3의 기관이 아니라는 점과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제3조 제1항의 규정에 비추어 지방자치단체의 장이 집행기관에 속하는 행정기관 전반에 대해 전반적인 조직편성권을 가진다는 점을 들어 합의제행정기관을 설치할 수 있는 권한은 지방자치단체의 장의 고유한 권한이라 보았다. 따라서 지방의회가 합의제행정기관을 설치하는 조례안을 발의하고 이를 의결·재의결하는 것은 지방의회가 지방자치단체장에 속하는 권한을 침해하는 것으로 위법하다고 보았다.

이 판결은 구청장이 제출한 조직 관련 조례안에 대해 의회가 내용을 변경한 사안을 다룬 대법원 판결[22]의 논리를 이은 것이다. 해당 사건에서 광주광역시 북구청장이 주민자치과를 자치정책과로 변경하는 '광주광역시 북구 행정기구 설치 조례안'을 광주광역시 북구 의회에 제출하였는데, 의회에서 주민자치과를 폐기하고 가정복지과를 신설하는 내용으로 변경하였다. 이에 대해서 대법원은 지방자치단체의 장이 자치사무 및 법령에 위임된 사무를 집행하는데 필요한 행정기구를 설치할 고유권한과 이를 위한 조례안의 제안권을 가지고, 지방의회는 지방자치단체장이 제안한 조례안의 행정기구를 축소·통폐합할 권한을 가지고 있다는 점을 지적하면서, 지방의회가 적극적으로 조직 관련 사항을 변경한 것은 지방자치법령이 규정하는 도지사의 권한을 침해한 것이므로 위법하다고 판단하였다.

이러한 대법원의 입장에 따르면 지방자치단체의 조직에 관한 조례안을 제안할 권한은 지방자치단체장의 전속적 권한이라는 것인데 그 근거는 지방자치단체가 자치사무 및 단체위임사무를 수행할 권한을 가지며, 동시에 이러한 사무를 관리·집행하는 조직을 구성할 수 있는 권한 또한 가져야 한다고 보는 것이다. 지방의회는 이에 대해 기관을 축소하거나 통폐합할 수 있지만 조직에 관한 조례안을 제안하거나 지방자치단체장이 제안한 조직에 관한 조례안을 심의하는 과정에서 조직을 신설하거나 기능과 성격이 상이한 다른 조직으로 변경하는 것은 불가능하다는 것이다.

지방자치단체에 두는 합의제행정기관의 경우 「지방자치법」 제116조제1항에 따르면 지방자치단체 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 설치하는 것이므로 그 설치 또한 지방자치단체장의 권한에 속하는 것이고 그렇다면 제안권이 지방자치단체장에게 있다고 논리를

22) 대법원 2005. 8. 19. 선고, 2005추48 판결.

구성할 수 있다. 이에 대해서는 사무집행을 담당하는 '과' 설치와 지방자치단체의 중대한 현안 문제를 협의할 수 있는 합의제행정기관을 같이 볼 수 없다는 점에서 대법원의 견해에 의문을 표하는 입장도 있다.[23] 정부조직과 관련하여 살펴보면, 「정부조직법」은 정부 각 부처의 명칭과 소관 사무에 대해 정하고 있고, 해당 부처의 구체적인 사무관할의 경우 실·국에 대해서는 대통령령인 직제로, 과 또는 담당관 등에 대해서는 총리령 또는 부령인 직제규칙으로 정하고 있다. 즉, 실·국 아래의 조직 구성에 대해서는 국회가 관여하지 않고 정부 또는 각 부처에서 정한다. 광주광역시 북구의 조례는 과 명칭 및 소관 사무에 대해 정하고 있는데, 이는 정부부처의 경우 총리령 또는 부령인 직제규칙으로 정하는 사항으로 각부 장관 등 기관장의 권한에 속하는 사항이다. 이미 기관장의 소관에 속하는 사무를 수행하기 위해 어떤 과를 만들고 어떻게 배정하느냐의 문제는 해당 조직의 업무를 관할하는 기관장에게 맡기는 것이 소관 권한 존중 및 행정효율을 위해 타당하지만, 도정과 관련된 현안 문제를 협의하는 합의제기관은 다른 차원의 문제라는 지적은 경청할 만하다. 하지만 「지방자치법」 제116조제1항의 법문 및 지방의회와 지방자치단체장의 대립형 구조에 비추어 볼 때 대법원 견해가 현행 자치법령의 체계상 타당하다 할 것이다. 다만, 「지방자치법」 제116조의2에 따른 자문기관의 설치에 관한 조례안의 제안권의 경우 지방자치단체장의 전속적 권한으로 보기 어려울 것이다. 자문기능은 지방자치단체의 장의 고유한 권한이라기보다, 의사결정권자가 단지 전문적이고 객관적인 견해를 얻기 위함이고 더구나 자문기관의 견해에 기속되는 것도 아니기 때문이다.

3. 규칙으로 지방위원회를 설치할 수 있는지의 문제

법령이나 조례에서 위원회 설치·운영 규정을 두면서 구체적인 사항을 규칙에 정하도록 하는 것은 위임 관계만 명확하다면 특별한 문제는 없다. 문제는 지방자치단체의 장이 상위 법령의 근거 없이도 규칙으로 위원회를 설치할 수 있는 지이다.

지방자치단체의 자치사무나 단체위임사무에 대해서는 조례로 규율하고,[24]기관위임사무에 대해서는 법률에서 조례에 직접 위임한 경우가 아니라면 조례가 아닌 규칙으로 정하는 것이 원칙이다.[25] 그런데 만일 기관위임사무에 대하여 자문위원회를 두는 경우라면 「지방자치법」 제116조

23) 김수진, "합의제 행정기관의 설치에 관한 조례 제정의 허용 여부", 「행정판례연구」 XV-2, 박영사, 2010, 373-374면.

24) 대법원 2001. 11. 27. 선고, 2001추57 판결.

25) 대법원 2000. 11. 24. 선고, 2000추29 판결.

의2제1항에 따라 조례에 그 설치 근거규정을 두어야 하는가, 아니면 지방자치단체 사무의 성질에 따른 구분론에 따라 규칙에 두어야 하는가?

기관위임사무와 관련한 자문기관을 규칙으로 설치할 수 있는지에 대한 행정 해석례[26]가 있다. 도로교통법령에 따라 주정차 위반행위에 대해 과태료를 부과하는 권한을 가진 자치구의 구청장이 과태료 부과에 앞서 위반자의 의견진술을 듣고 심의하는 자문기관인 의견진술심의위원회를 규칙으로 설치할 수 있는지에 대한 질의에 대해 답한 사안이다. 이 사안에서 문제가 되는 의견진술심의위원회는 법령의 위임 없이 자치법규에 따라 설치되는 위원회이다. 해당 해석은 일단 주정차 위반행위에 대한 과태료 부과 업무를 기관위임사무로 보았다. 기관위임사무에 대해서는 지방자치단체의 장이 규칙으로 정할 수 있다고 보면서도 위원회의 설립은 이러한 원칙에 따르지 않을 수 있다고 하였다. 그 논거로서 자치사무, 단체위임사무 및 기관위임사무 모두 지방자치단체의 장이 해당 사무를 수행하기 위해서는 행정기구가 필요하다는 전제 하에, 행정작용법적으로는 기관위임사무가 지방자치단체의 사무에 해당하지 않지만, 지방행정기구의 설치에 관한 행정조직법적으로는 기관위임사무도 지방자치단체의 사무에 포함된다는 점을 들고 있다. 하지만 지방자치단체의 사무를 행정작용법과 행정조직법으로 나누어 달리 구분하는 견해는 기존의 사무구분론과 다른 독특한 견해로서 학설 및 판례에서 찾아보기 어려운 주장이다. 이 견해는 「지방자치법」 제116조의2제1항의 규정을 문언 그대로 법령이나 조례로만 자문기관을 둘 수 있다고 제한적으로 해석하기 위하여 새로운 사무구분론을 제안한 것으로 보인다.

해당 행정 해석은 한 대법원 판결[27]을 근거로 들고 있는데 해당 판결은 기관위임사무에 대한 자문기관을 조례로 정하라는 취지를 발견할 수 없다. 이 판결은 앞서 살핀 것으로 구의회가 구청장이 제안한 과의 변경하는 원안 대신 소관사무가 다른 과를 설치하는 것으로 조례를 수정한 사건이다. 대법원은 행정기구 설치권이 지방자치단체장의 고유권한에 속하며 사안과 같이 조례를 수정하는 것은 이러한 고유권한에 대한 침해라는 이유로 관계 법령에 위반된다고 판단하였다. 이 대법원 판결의 논리를 연장하면, 지방자치단체가 자신에게 맡겨진 기관위임사무의 수행을 위해서 자문의견을 들을 필요가 있다고 판단하는 경우 자문기관을 구성할 고유한 조직구성 권한이 있으며, 규칙을 통해 자문기관을 설치할 수 있다는 식으로 논리를 구성할 수도 있다.

기관위임사무에 대하여는 법령에서 조례로 규정하라고 정하는 경우가 아니라면 규칙으로 정

26) 법제처 10-0269, 2010. 9. 13.(www.law.go.kr/expcSc.do?menuId=3&subMenu=3&query=10-0269#licExpc292435 에서 내려받음).
27) 대법원 2005. 8. 19. 선고, 2005추48 판결.

하는 것이 원칙이다.[28] 기관위임사무에 관한 사항을 규칙으로 정하면서 그 사무에 대해 심의하는 자문위원회의 설치규정을 조례에만 둘 수 있다고 하면 해당 사무에 대한 작용법적 규정과 그 사무에 대한 자문기관 설치 규정이 조례와 규칙이라는 다른 법형식에 속하게 되어 법체계상 어색한 결과가 발생한다. 「지방자치법」 제116조의2제1항은 "지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 (...) 자문기관을 설치"할 수 있는데, "그 소관 사무"는 자치사무 및 단체위임사무에 해당되고, 기관위임사무는 포함되지 않는 것으로 볼 수 있다. 지방자치단체 소관 사무는 지방자치단체가 국가기관의 늘어난 팔로서 수행하는 기관위임사무를 포함하지 않으므로 해당 사무에 대한 지방위원회는 규칙으로 설립할 수 있는 것이다.

유의하여야 할 점은 이러한 해석에 의하더라도 반드시 「지방자치법」 제116조의2제1항이 기관위임사무에 대한 자문위원회를 조례로 설치하는 것을 금지하는 것으로 볼 것은 아니라는 점이다. 우선 「지방자치법」 제116조의2제1항은 자치사무 및 단체위임사무에 관한 것이므로, 기관위임사무에 관한 자문기관에 대해서는 해석으로 풀어야 할 부분이다. 앞서 살핀 바와 같이 기관위임사무를 원칙적으로 규칙으로 정하는 것이 원칙이기는 하나 조례로 정하더라도 반드시 법위반이라 보기 어렵다. 기관위임사무에 대해 조례로 정하지 못하도록 하는 것은 지방자치단체장의 권한을 지방위원회가 적법한 근거 없이 침해하는 것을 막기 위한 것이다. 단순 자문위원회의 기능은 지방자치단체장의 신중한 의사결정을 위해 필요한 정보 또는 의견을 제공하는 것에 불과하고, 그러한 자문의견에 기속력을 부여되는 것이 아니므로 이러한 자문위원회의 설치 근거로 조례로 두더라도 지방자치단체장의 권한침해 소지가 적다고 할 수 있다.

기관위임사무에 대해 자문위원회의 구체적인 운영에 관한 사항을 규칙으로 정할 수 있다고 보는 법제처의 의견제시[29] 사례[30]도 있다. 「공공감사에 관한 법률」 제5조제3항에 따르면 중앙행정기관등(중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관)은 장 또는 감사기구의 장의 자문에 응하게 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 감사자문위원회를 둘 수 있다고 규정하고, 같은 법 시행령 제5조는 감사자문위원회의 구성과 운영에 관하여 규정하면서 같은 조 제8항에서 이 영에서 규정한 사항 외에 자문위원회 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 "중앙행정기관등의 장"이 정

28) 홍정선, 「신 지방자치법」 제3판, 박영사, 2015, 490-491면; 김남진/김연태, 「행정법 II」 제20판, 법문사, 2016, 124면.

29) 자치법규에 대한 의견제시 제도란 지방자치단체가 조례, 규칙 등을 제정, 개정 또는 집행하는 과정에서 발생하는 의문사항을 법제처에 질의하고 이에 대해 검토 후 의견을 제시하는 제도이다. 의견제시는 단순 자문의견이며 지방자치단체는 이에 기속되지 않는다. 이 제도에 대한 자세한 소개는 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr 참조).

30) 법제처 2012. 6. 13. 의견제시 12-0710 사례. 정부입법 지원센터(www.lawmaking.go.kr)의 [자치입법지원] 메뉴에서 검색 가능.

한다고 규정하고 있다. 이 사안에서 지방자치단체에 두는 감사자문위원회의 설치와 운영에 관한 일반적인 사항은 법률에서 정하고 있고, 세부적인 사항을 자치법규로 정하여야 하는데 어느 법형식에 따를 것인지 문제된다. 「공공감사에 관한 법률」에 자문위원회의 설치근거를 두고 있으므로 해당 위원회의 설치·운영은 원칙적으로 같은 법과 하위 법령에 따라야 하고, 같은 법 시행령 제5조제8항에 따라 지방자치단체의 장이 자체적으로 정할 수 있는 규칙이나 훈령 등 행정규칙으로 정할 수 있다. 이러한 입법례 및 의견제시 사례는 기관위임사무에 대해서는 지방자치단체의 장이 정하는 것이 법체계 및 사무구분론상 합리적인 점을 보여주는 것이다.

한편, 기관위임사무에 대한 위원회의 설치 · 운영에 관한 법적 근거를 어디에 두느냐가 실무상으로는 크게 문제되지 않는다는 의견이 있을 수 있다. 예컨대 국가사무가 지방자치단체에 기관위임되는 경우 해당 국가사무에 대한 법령에서 자문위원회 설치규정을 두는 것이 일반적이고 그렇다면 「지방자치법」 제116조의2제1항의 "법령[31] 이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라"의 규정 중 '법령'에 따라 설치하는 자문위원회가 되기 때문에 규칙으로 위원회를 설립하는 경우는 드물 것이라는 논리에 근거한다. 법령에 위원회 설치근거가 있다 하더라도 조례와 규칙 중 어느 법형식으로 세부적인 사항을 규율하여야 할 것인지를 정하지 않는 경우도 있을 수 있을 수 있으므로 이에 대한 논의는 필요하다 할 것이다.

그렇다면 「지방자치법」 제116조의2제1항의 문언과 지방자치단체 사무구분론이 충돌하지 않도록 해석하기 위해서는 자치사무 및 단체위임사무에 대한 자문기관은 조례로 정하도록 하되, 기관위임사무에 대해서는 사무집행 권한이 있는 지방자치단체의 장이 필요하다고 판단하는 경우 원칙적으로 규칙에 근거하여 자문기관을 설치할 수 있다고 보는 것이 합리적이다.

4. 행정규칙으로 지방위원회를 설치할 수 있는지의 문제

행정규칙을 "상급행정기관 또는 상급자가 하급행정기관 또는 하급자에 대하여 법률의 수권 없이 그의 권한 범위 내에서 발하는 일반적·추상적 규율"[32]

로 파악하는 경우 행정기관 내에서 사무집행에 필요한 내부절차 등 구체적인 사항을 행정규칙에 정할 수 있다고 보아야 할 것이다. 의사결정기관이 최종결정에 앞서 해당 사무에 대해 검토하고 조율하기 위해 위원회를 설립하는 것도 가능하다. 다만, 위원회 구성에 외부 민간위원을 위촉

31) 밑줄은 필자가 추가한 것임.

32) 김남진 · 김연태, 「행정법 Ⅰ」 제20판, 법문사, 2016, 175면.

하고 해당 심의 · 의결에 따라 최종결정이 영향을 받는 경우에는 행정규칙이 아닌 조례 또는 (기관위임사무의 경우) 규칙으로 정하는 것이 바람직하다.

한편, 일부 지방자치단체의 조례는 행정규칙으로 위원회를 설치할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 예컨대 「경기도 각종 위원회 설치 및 운영 조례」 제3조제1항제3호는 해당 조례의 적용대상으로 "각종 훈령이나 지침에 근거하여 구성·운영하는 위원회"를 들고 있어 행정규칙으로 위원회를 설립할 수 있음을 전제로 하고 있다. 이 규정에 대한 명확한 법령상 근거는 없으나 앞서 서술한 바와 같이 행정기관이 사전적으로 의사결정에 필요한 정보나 의견을 정리하기 위한 내부절차를 정한다는 차원으로 이해하여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 자문기관 구성이 행정규칙으로 가능하다는 오해를 초래할 수 있으므로 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제2조제2호, 제3조제2항 및 제4조 등과 같이 "법령 또는 조례"에 따라 위원회를 설치하도록 규정하는 입법례 또한 존재한다.

Ⅳ. 지방위원회의 통합운영와 관련한 법적 문제

1. 문제의 소재

비슷한 기능을 수행하는 복수의 위원회가 있는 경우 효율성을 확보하기 위해 위원회 체계를 단순화할 필요가 있다. 특히 지방자치단체의 경우 위원회의 설립 및 운영에 대한 부담을 더 크게 받아들이므로 한 위원회에서 다른 위원회의 기능을 수행하도록 할 필요가 있다.[33)]

이에 따라 「지방자치법」에서 관련 규정을 두고 있다. 즉, 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 위원회 등 자문기관을 설치 · 운영할 수 있고(「지방자치법」 제116조의2제1항), 이러한 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다(「지방자치법」 제116조의2제2항). 이 규정에 대해 법원에서 판단한 사례는 찾아 볼 수 없고, 다만 법제처는 조례에서 어느 위원회나 통합할 수 있는 것은 아니고 법령에서 자문기관의 명칭, 기능, 운영방법 등 세부적인 내용을 정한 경우에는 해당 법령에 따라 각각의 위원회를 설립하여야 하는

33) 지방위원회 통합 운영이 지방위원회 남설 문제를 해결하기 위한 최선의 방책인지에 대해서는 의문이 있을 수 있다. 위원회 설립을 법령에서 일률적으로 정할 것이 아니라 지역 실정에 맞추어 판단하게 하는 등 자치조직 형성에 대한 재량권을 지방자치단체에 주는 것도 대안이 될 수 있다. 다만, 현행 지방자치법령이 제시하는 제도적 틀 안에서 지방위원회 통합 운영과 관련된 자치법규가 어떻게 구성되고 운영되는지를 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다.

것으로 보고 있다.[34] 법령에서 자문위원회의 설치에 대해 정하는 경우 기능과 위원 요건, 운영방법에 대해 대략적인 사항을 정하고 있는 경우가 대부분이고, 어느 정도까지 구체적으로 규정되어야 "세부적"이라고 할 수 있는지에 대한 판단도 어렵기 때문에 법령에서 위원회 설치 규정을 두고 있는 경우 조례에서 통합하기 어려운 실정이다. 하지만 지방자치단체에서 조례로 위원회를 설립하는 경우에는 미리 성격이나 기능이 유사한 위원회를 통합하여 운영할 수 있도록 조례에 해당 사항을 반영할 수 있다. 이러한 관점에서 위원회의 설치근거가 되는 법형식에 따라 통합여부를 판단해야 한다는 견해가 있다. 위원회의 설치근거가 법령과 조례 중 어느 법형식으로 설치되었는가가 통합의 전제가 된다는 것이다. 본연의 위원회 기능을 수행하면서 다른 위원회의 기능도 대신 수행해주는 위원회를 통합운영위원회(A)로, A위원회가 대신 기능을 수행해 주는 위원회(B)를 피통합운영위원회(B)라 할 때 다음의 네 가지 경우를 상정할 수 있다.[35]

유형1: 법령으로 설치된 위원회(A)가 법령으로 설치된 위원회(B)의 기능을 통합수행하도록 조례로 규정

유형2: 법령으로 설치된 위원회(A)가 조례로 설치된 위원회(B)의 기능을 통합수행하도록 조례로 규정

유형3: 조례로 설치된 위원회(A)가 법령으로 설치된 위원회(B)의 기능을 통합수행하도록 조례로 규정

유형4: 조례로 설치된 위원회(A)가 조례로 설치된 위원회(B)의 기능을 통합수행하도록 조례로 규정

위원회 통합운영에 대한 위의 네 경우에 대하여 여러 지방자치단체에서 법제처에 질의하였는데, 이에 대한 법제처의 견해를 정리하면 다음과 같다.[36]

유형1: 원칙적으로 불가능하지만 예외적으로 가능

유형2: 가능

유형3: 불가능

34) 법제처 2010. 2. 10. 회신 해석 09-0395.

35) 이 유형 구분은 법제처의 해석 및 의견제시 사례를 바탕으로 구성한 것이다. 법제처 내부 검토는 통상 이 유형에 기초하고 있다.

36) 법제처 내부 검토 자료를 전재함.

유형4: 가능

유형1의 경우 법령에 위원회의 명칭, 구성과 운영방식이 정해져 있고 그 성질과 기능이 일치 내지 유사하지 않은 경우가 많으므로 법률에서 명시적으로 통합운영할 수 있다는 명문의 규정이 없는 경우 통합운영이 어렵다. 예컨대 「지방재정법」 상의 지방보조금심의위원회, 지방재정계획심의위원회, 지방재정투자심사위원회 및 지방재정공시심의위원회를 통합운영할 수 있도록 조례를 개정할 수 있느냐는 질의에 대해 법제처는 위 위원회들은 서로 다른 기능을 수행하는 위원회이므로 「지방자치법」 제116조의2제2항을 적용할 수 없다고 답변하였다.[37] 다만, 「지방재정법」 제37조의2에서 지방재정투자심사위원회에 대해 이 위원회의 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있는 경우 조례로 기능을 대신할 수 있다는 법문을 들어 예외적으로 가능하다고 보았다.

유형 2의 경우 조례에 위원회를 설치하도록 하는 규정을 두면서도 해당 위원회(B)의 기능을 법령에 따라 설치되어 있는 위원회(A)로 하여금 그 기능을 대신하도록 하는 것이다. 법령상의 자문기관이 그 명칭과 심의사항을 유지하면서 조례로 설치되는 다른 자문기관의 심의사항을 추가하여 심의하는 것은 가능하다는 것이다. 즉, 조례에 위원회 규정을 만들 때 법령상의 자문기관의 기능, 성질, 구성 및 운영 등과 관련하여 그 내용을 유사하게 조례에 규정한다면 법령상의 위원회로 하여금 통합 기능을 수행하게 하더라도 큰 문제가 없다는 것이다. 예를 들어 남양주시가 조례로 범죄예방환경디자인위원회를 두면서 이 위원회의 심의사항을 「경관법」에 따른 경관위원회에서 심의할 수 있도록 조례로 규정하는 것이 가능한가 하는 질문에 대해 법제처는 두 위원회가 자문기관이라는 성격을 같이하며 그 심의사항이 유사하기 때문에 통합하여 운영하는 것이 가능하다고 보았다.[38]

유형 3의 경우 법령상 위원회(B)의 기능을 조례상의 위원회(A)로 하여금 수행하도록 하는 것이다. 법령 체계상 법령(법률, 대통령령)이 조례보다 상위에 있는데(「지방자치법」 제22조), 조례상의 위원회로 하여금 법령상 위원회 기능을 대신하게 하면 법령상 위임 없이 법령이 조례의 규정에 따르도록 하는 것이 되어 법 체계상 맞지 않게 된다. 법제처도 같은 논리에 따라 불가능하다는 입장이다. 즉, 「성별영향분석평가법」에 따른 성별영향분석평가위원회의 기능을 남양주시의 조례에 따른 양성평등정책위원회에서 대행하도록 조례를 제정할 수 있느냐는 질문에 대해, 법

37) 법제처 의견제시 15-0023.

38) 법제처 의견제시 17-0081. 유사한 것으로서 법제처 의견제시 13-0081.

령상의 자문기관의 설치·운영을 지방자치단체가 임의로 변경할 수 없고 조례를 통해 법령상 내용을 침해할 수 없다는 논리에 따라 해당 조례안를 제정하는 것은 불가능하다는 의견을 회신하였다.[39]

유형 4의 경우 조례 제정 시 자문위원회의 통합운영을 미리 염두에 두고 여러 위원회의 성격과 기능을 유사하게 구성한 경우 「지방자치법」 제116조제2항의 규정에 따라 가능하다고 본 것이다. 다만, 법제처에서는 피통합운영위원회를 둘 것이 아니라 처음부터 기존 조례상 위원회에서 피통합운영위원회가 심의할 사항을 심의하도록 규정할 것을 권고하고 있다.[40] 즉, 구성되지 않을 가상의 위원회에 관한 사항을 조례에 규정하기 보다 기존의 위원회로 하여금 해당 기능을 수행하도록 하는 것이 입법기술상 타당하다는 것이다.

정리하자면 법령상 자문기관의 경우에는 법령에서 다른 법령상 자문기관에서 통합운영할 수 있도록 규정되어 있을 때에만 가능하고, 조례상 자문기관을 법령상 자문기관이나 조례상 자문기관으로 하여금 통합운영할 수 있도록 조례로 정하는 것은 가능하다는 것이다.

아래에서는 자문위원회의 통합운영에 관한 법령 또는 조례의 구체적인 입법례를 살펴본다.

2. 개별 법령에서 지방위원회의 통합운영을 허용하는 경우

가. 법령에 위원회 통합운영의 근거규정만 있는 경우

「의료급여법」 제6조제1항은 의료급여사업의 실시에 관한 사항을 심의하기 위해 보건복지부, 시·도 및 시·군·구에 각각 의료급여심의원회를 두도록 하면서, 지방자치단체에 두는 의료급여심의위원회의 경우에는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고 그 위원회의 위원이 같은 조 제4항에 규정된 자격[41]을 갖춘 경우 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회로 하여금 의료급

39) 법제처 의견제시 16-0117.

40) 법제처 의견제시 12-0076.

41) 「의료급여법」 제6조

제6조(의료급여심의위원회) ④ 제1항에 따른 시 · 도 및 시 · 군 · 구 의료급여심의위원회의 위원은 특별시장 · 광역시장 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위촉 · 지명하며 위원장은 해당 특별시장 · 광역시장 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장으로 한다. 다만, 제1항 단서에 따라 다른 위원회가 의료급여심의위원회의 기능을 대신하는 경우 위원장은 조례로 정한다.

1. 의료보장에 관한 학식과 경험이 있는 사람
2. 공익을 대표하는 사람
3. 관계 행정기관 소속의 공무원

여심의위원회의 기능을 대신 수행하게 할 수 있도록 하고 있다.

따라서 이러한 규정에 따라 다른 위원회로 하여금 의료급여심의위원회의 기능을 수행하기 위해서는 두 가지 요건을 충족하여야 한다. 첫째, 의료급여위원회의 기능을 담당하기 적합하여야 하고(기능적합성), 둘째, 기능을 대신하는 위원회가 의료급여심의위원회의 위원이 되기 위한 자격을 갖추어야 한다(위원자격충족). 위원회 통합운영에 관한 지침을 제공하면서도 위원회 통합운영에 관한 구체적인 사항을 지방자치단체의 조례에 맡기고 있다.

「강원도 의료급여심의위원회 조례」와 같이 통합운영하지 않고 의료급여심의위원회를 따로 구성하는 경우도 있고, 「서울특별시 노원구 주민소득지원과 생활안정기금 운용·관리 및 의료급여 심의 조례」와 같이 하나의 위원회로 하여금 융자대상 선정 및 의료급여 심의를 수행하도록 하는 경우(제4조제1항)도 있다. 후자의 위원회의 경우 보건소장, 의약과장 등의 공무원, 외부 외료전문가, 구의회 의원 및 그 밖의 외부위원으로 구성되어 있어 전문성이 의료분야에 치우친 것으로 보이고 융자지원에 관한 사항을 심의하기에는 적절치 않은 것으로 보인다.

나. 대신 기능을 수행하는 위원회가 적시된 경우

위원회의 중복 설립을 막기 위해 기존의 위원회로 하여금 기능을 대신하도록 하는 법령을 살펴본다. 「국민기초생활 보장법」 제20조제1항은 생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부와 지방자치단체에 생활보장위원회를 두도록 하면서 지방자치단체에 두는 생활보장위원회는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고, 그 위원회의 위원이 같은 조 제4항[42]의 자격을 갖춘 경우 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 생활보장위원회의 기능을 대신할 수 있도록 하고 있다. 한편, 「긴급복지지원법」은 긴급지원에 관한 사항을 심의·의결토록 시·군·구에 긴급지원심의위원회를 두도록 하면서(제12조제1항), 시·군·구에 「국민기초생활 보장법」 에 따른 생활보장위원회가 있는 경우 이 위원회로 하여금 조례로 정하는 바에 따라 긴급지원심의위원회의 기능을 대신할 수 있도록 하였다. 그렇다면 [긴급지원위원회

42) 「국민기초생활 보장법」 제20조
제20조(생활보장위원회) ④ 제1항에 따른 시 · 도 및 시 · 군 · 구 생활보장위원회의 위원은 시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위촉 · 지명하며 위원장은 해당 시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장으로 한다. 다만, 제1항 단서에 따라 다른 위원회가 생활보장위원회의 기능을 대신하는 경우 위원장은 조례로 정한다.
1. 사회보장에 관한 학식과 경험이 있는 사람
2. 공익을 대표하는 사람
3. 관계 행정기관 소속 공무원

→ 생활보장위원회 → 생활보장위원회를 대신할 수 있는 제3의 위원회]의 논리가 구성된다.

실제 조례 중에는 생활보장위원회를 두고 이로 하여금 긴급지원심의위원회의 기능을 수행하도록 하는 것이 아니라 생활보장위원회와 긴급지원심의위원회를 하나로 구성하여 운영하도록 하는 것이 있다. 「영월군 생활보장 긴급지원심의위원회 설치 조례」(이하 "영월군위원회조례"라 함)는 영월군생활보장·긴급지원심의위원회를 설립하여 생활보장위원회와 긴급지원심의위원회 역할을 모두 하도록 규정하고 있다. 영월군생활보장·긴급지원심의위원회는 법률이 설립하도록 하는 위원회가 아닌 통합위원회를 구성하고 있는 문제점이 있다. 그리고 그 구성에 있어서도 「국민기초생활 보장법」 제20조제4항과 달리 "공익을 대표하는 사람" 대신 비영리민간단체에서 추천하는 사람과 군의회에서 추천하는 사람을 들고 있어(영월군위원회조례 제3조제3항) 공익대표자의 범위를 축소시킬 수 있는 문제점이 있다.

두 위원회를 통합하는 데에서 더 나아가 세 위원회를 통합하는 경우도 있다. 예를 들어 「안산시 생활보장등 심의위원회 조례」를 보면 생활보장위원회, 긴급지원심의위원회 및 「의료급여법」 제6조제1항[43]에 따른 의료급여심의위원회를 통합한 "안산시 생활보장 등 심의위원회"를 설립하였다. 의료급여심의위원회도 그 기능을 수행하기에 적합한 다른 위원회가 있는 경우 그 위원회로 하여금 그 기능을 대신하게 할 수 있다(「의료급여법」 제6조제1항). 하지만 조례로 세 위원회를 통합하여 한 위원회를 구성하는 것은 법률로 설립하도록 위원회가 아닌 다른 위원회를 설립하는 것이어서 상위법령 위반의 소지가 있다. 더욱이 다른 지방자치단체가 이러한 조례를 참고하여 유사 조례를 만드는 경향이 있는데[44] 엄밀한 검토가 필요한 사항이라 하겠다.

다. 대신 기능을 수행할 수 있는 여러 위원회를 예시하는 경우

위원회 기능을 대신 수행할 수 있는 다른 위원회의 요건을 정하거나 적시하지 않고, 여러 위원회 중 선택하게 하는 입법례도 있다. 경관과 관련된 사항에 대한 심의 또는 자문을 위해 국토교통부장관 또는 시 · 도지사등(시 · 도지사, 시장 · 군수, 행정시장, 구청장등 또는 경제자유구청장) 소속으로 경관위원회를 두도록 하면서, 설치하기 어려운 경우에는 대통령령으로 정하는 경관과

43) 「의료급여법」 제6조
제6조(의료급여심의위원회) ① 이 법에 따른 의료급여사업의 실시에 관한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부, 시 · 도 및 시 · 군 · 구에 각각 의료급여심의위원회를 둔다. 다만, 시 · 도 및 시 · 군 · 구에 두는 의료급여심의위원회의 경우에는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고 그 위원회의 위원이 제4항에 규정된 자격을 갖춘 경우 시 · 도 또는 시 · 군 · 구의 조례로 각각 정하는 바에 따라 그 위원회로 하여금 의료급여심의위원회의 기능을 수행하게 할 수 있다.

44) 국가법령정보센터에서 "생활보장 등 심의위원회"로 검색하면 7개의 조례가 나타난다(2017년 10월 31일 최종 확인).

관련한 위원회[45]가 그 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다(「경관법」 제29조제1항, 같은 법 시행령 제22조). 대통령령은 경관과 관련된 위원회를 열거하면서 그 여러 위원회 중 하나를 국토교통부장관 또는 시 · 도지사등이 지정하여 경관위원회의 기능을 수행하도록 하고 있다. 이 경우 시 · 도지사등은 경관위원회를 설치할 필요 없이 이미 설치되어 있는 위원회에서 경관위원회의 기능을 활용하면 된다.

한편, 기초지방자치단체의 경우에 위원회를 설치하지 않고, 상급 광역지방자치단체에 설치된 위원회에서 심의하도록 요청할 수 있는 규정을 두기도 한다. 이는 기초지방자치단체에서 수많은 위원회를 두고 운영하기 어렵다는 현실을 고려하여 행정역량이 큰 광역지방자치단체에서 기능을 수행하도록 하는 것이다. 예컨대, 시장 · 군수, 행정시장, 구청장 또는 경제자유구청장이 별도의 경관위원회를 구성하지 않고, 해당 지방자치단체가 속한 시 · 도에 설치된 경관위원회에서 심의하도록 시 · 도지사에게 요청할 수 있다(「경관법」 제29조제2항).

3. 조례에 위원회 통합운영 규정을 둔 경우

「공공디자인의 진흥에 관한 법률」(이하 "공공디자인법"이라 함) 은 공공디자인에 대한 지역계획의 수립 · 시행, 추진협의체에 대한 자문 및 조례에서 정한 사항 등을 심의하기 위하여 시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장 소속으로 공공디자인 진흥을 위한 위원회(지역공공디자인진흥위원회)를 설치하도록 하고 있다(공공디자인법 제7조). 위원 중에는 공공디자인과 관련된 분야에 관한 학식과 경험이 풍부하고 덕망이 있는 자를 포함하도록 하되, 그 밖에 구성 및 운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 하고 있다(공공디자인법 제9조). 법률에서는 다른 위원회가 지역공공디자인진흥위원회의 기능을 수행할 수 있도록 하는 근거규정을 두고 있지 않다. 그렇지만 지역공공디자인진흥위원회의 구성 및 운영에 대한 사항을 조례에 정할 수 있도록 한 위임규정에 따라 위원회 통합운영에 관한 사항을 조례에서 정하기도 한다.

45) 「경관법 시행령」 제22조
제22조(경관과 관련된 위원회) 법 제29조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경관과 관련된 위원회"란 다음 각 호의 위원회를 말한다.
1. 다음 각 목의 위원회로서 국토교통부장관이 지정하는 위원회
가. - 아. (생략)
2. 다음 각 목의 위원회로서 해당 시 · 도지사등(행정시장 및 경제자유구역청장의 경우에는 시 · 도지사를 말한다)이 지정하는 위원회
가. 「건축법」 제4조에 따라 지방자치단체에 두는 건축위원회
나. - 바. (생략)
사. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 위원회

예컨대, 경기도 광주시의 경우 광주시 공공디자인 진흥위원회를 두도록 하되(「광주시 공공디자인 진흥 조례」 제7조제1항), 광주시장은 다른 조례에서 정한 위원회 중 광주시 공공디자인 진흥위원회와 유사한 기능을 수행하는 위원회를 광주시 공공디자인 진흥위원회에 통합하여 운영할 수 있도록 하고, 통합 운영에 대한 다른 법률 규정이 있는 경우에도 통합운영할 수 있도록 하고 있다(「광주시 공공디자인 진흥 조례」 제7조제2항). 조례에 통합운영할 수 있는 근거를 마련하였으나 어떤 위원회와 통합운영할 수 있는지에 대해서 조례는 정하고 있지 않다.

Ⅴ. 결론

대부분의 정책이 지방자치단체 조직을 통해 국민에게 전달된다는 점을 생각해 보면 지방자치단체 조직에 관한 사항은 중앙행정기관 조직 못지않게 중요하다. 법령에서 관련 중앙행정기관과 광역 및 기초 지방자치단체에 위원회를 두도록 하는 경우 원칙적으로 중앙에 1개의 위원회와, 지방자치단체에 263개의 지방위원회가 설립되게 되고, 그러한 지방위원회가 심의·의결하는 사항이 주민에게 커다란 영향을 미친다는 점을 고려하면 그 파급 효과를 무시할 수 없다. 한편, 지방자치단체가 자치법규로 지방위원회를 설립하는 경우에도 그 지역의 정책 또는 사업과 관련한 사항을 심의·의결하므로 이러한 지방위원회의 영향력도 상당하다 할 것이다. 그렇다면 지방자치단체 일부의 사무를 처리하거나 자문기관의 역할을 하는 지방위원회 또한 그 설치, 구성 및 운영과 관련하여 좀 더 상세한 규정을 마련할 필요가 있다.

그러나 지방위원회의 설립과 운영에 관한 일반적인 사항은 「지방자치법」의 두 조문(제116조, 제116조의2)과 같은 법 시행령(제79조 및 제80조부터 제80조의3까지)의 네 조문에 불과하다 보니 지방위원회에 대한 규율이 조례에 의존하는 바가 큰 것이 현실이다. 조례를 통해 각 지방자치단체의 실정에 맞는 조직체계를 구성하고 운영하는 것은 나름 의미가 있는 일이다. 그렇지만 중앙행정기관에 설치되는 위원회와 달리 규율의 수가 상대적으로 부족하고 엄밀하지 못한 한계로 인하여 실무상 많은 어려움이 발생하고 있다. 법령의 부족한 부분을 조례를 통해 보완하려는 경향이 있었는데 통일적인 법원칙보다는 실무상 필요성에 따라 조례의 내용을 정하다 보니 상위법령의 취지와 다른 사항을 조례에 정하게 되는 문제점이 있다. 따라서 지방위원회의 설립·운영

에 관한 일반법을 제정하거나 지방자치법령에 보다 상세한 규정을 추가할 필요가 있다. 위원회의 설치, 운영 및 관리에 관한 일반적인 사항을 정함으로써 지방위원회 법체계를 통일성 있게 가져갈 수 있을 것이다.

지방위원회의 설립·운영에 관한 규정을 둘 때 지역 사회의 다양성을 반영하여 지방위원회의 설치와 구성에 대해 탄력성을 부여하는 입법례를 확대할 수 있도록 하는 방안을 고민할 필요가 있다.[46] 해당 지방자치단체에서 심의·의결할 가능성이 매우 낮은 사안을 다루는 위원회의 경우 설치를 강제할 것이 아니라 기초지방자치단체의 경우 상급 광역지방자치단체에 구성된 위원회를 활용하고, 광역지방자치단체는 중앙행정기관에 설치된 위원회를 활용하는 것도 한 방법이다.

이러한 새로운 입법례를 만들어내기 위해서는 우선 지방위원회에 대한 검토와 연구가 심도 있게 이루어져야 있다. 지방위원회에 대한 법리적 쟁점에 대해 행정법학계나 법원이 다루는 일이 적다 보니 지방위원회에 관한 조례에 대한 분석과 검토 또한 양적으로 많지 않았다. 법제처 등 일부 기관에서 조례에 대한 지속적인 의견을 내고 있는 것은 고무할 일이기는 하나 지방자치법제의 품질 향상은 한 두 기관의 노력으로 되는 것은 아니고 향후 학계, 법조 실무가 및 행정가의 노력이 합쳐져야 할 사항이다. 중앙행정기관에 두는 위원회와 동일한 형태와 기능의 위원회를 두는 것에서 나아가 지역 실정에 맞는 조직구성 권한을 지방자치단체에게 주는 것은 향후 추진해 나갈 분권형 지방자치제에 기여할 것으로 기대된다.

46) 현재의 기관대립형에서 의회중심형으로의 지방자치단체 조직구조를 논의하는 등 지방자치단체의 기관구성 자율권에 대한 논의가 심각하게 논의되고 있는바 지방위원회 설치 및 구성에 관한 사항도 이와 궤를 같이 한다고 할 수 있다. 이에 관한 입법론으로 다음 문헌 참조. 김철수, 「새헌법 개정안」, 진원사, 2014, 280-281면; 최우용, 「지방자치법의 주요쟁점」, 동방문화사, 2014, 284-285면.

참고문헌

1. 단행본

- 김남진/김연태, 「행정법 Ⅰ」 제20판, 법문사, 2016
- 김남진/김연태, 「행정법 Ⅱ」 제20판, 법문사, 2016
- 김명식, 「행정조직법」, 법우사, 2014.
- 김병준, 「지방자치론」, 법문사, 2011.
- 김철수, 「새헌법 개정안」, 진원사, 2014.
- 박균성, 「행정법론(하)」 제12판, 박영사, 2014.
- 법제처, 「법령 입안·심사기준」, 2013.
- 법제처, 「자치법규 중요 쟁점 해설집」, 2014.
- 법제처, 「헌법주석서Ⅳ」, 2010.
- 최봉석, 「지방자치의 기본법리」, 한국법제연구원, 2007.
- 최우용, 「지방자치법의 주요쟁점」, 동방문화사, 2014.
- 홍정선, 「신 지방자치법」 제3판, 박영사, 2015
- 홍정선, 「행정법원론(하)」 제23판, 박영사, 2015.

2. 논문

- 김수진, “합의제 행정기관의 설치에 관한 조례 제정의 허용 여부”, 「행정판례연구」 XV-2, 2010, 357-388면.
- 나채준, “정부조직법상 행정위원회제도의 문제점에 대한 재검토”, 「법제」, 법제처, 2013. 12.

3. 기타 문헌

- 경향신문, “이낙연 총리, 실적 미미한 위원회 정리”, 2017. 10. 10.
- 국회 행정안전위원회, “행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률안 검토보고서”, 2008. 11.

Abstract

Study on the Establishment and Integrated Management of Local Committees

Kang-wook, YOON

Legislative Counsel, Gyeonggi Province

(Director of Ministry of Government Legislation)

A local government can establish her organization in order to accomplish her responsibilities. The organization of a local government consists of a legislative organ and an executive organ. On the top of the executive organ is a head of the local government. Underneath the head are auxiliary organs, affiliated administrative agencies and subordinate administrative agencies. According to the Local Autonomy Act, local governments can establish a collegiate administrative organ or a consultative body as a affiliated administrative agency. Collegiate administrative organs can be established in order to conduct independent part of the relevant affairs of the local government. The purpose of consultative bodies is to deliver objective and professional opinions to a decision maker. In many cases collegiate administrative organs or consultative bodies have a name of committee.

Local committees prescribed in the Local Autonomy Act have been established and run by laws and municipal ordinances. However, local committees have brought about legal issues concerning their establishment and management. The first question is whether local committees prescribed in laws should be established. Sometimes there is no need to establish the committee considering the status of the local government. Decision of the establishment should be made not by the actual necessity but by the stipulated words.

The second question is who has the authority to introduce a bill of the municipal ordinances establishing local committees. The Government Organization Act can be introduced by members of the National Assembly or by the Government. The Supreme Court, however, found that only the head of the local government can introduce a bill establishing committees. The conclusion is doubtful and the conclusion may be reversed depending on the category of the organization.

The third question is whether local committees can be established by municipal rules. The Local Autonomy Act provides that local committees can be made by laws or municipal ordinances. However, the establishing authority is within the extent of affairs falling under jurisdiction and local committees dealing with agency delegated affairs can be made by municipal rules.

The last issue concerns the integrated management of local committees. The Local Autonomy Act says that a consultative body may be operated by incorporating the functions of other consultative bodies with similar characteristics and functions. Many local governments try to integrate many functions of plural consultative committees but it is doubtful that those municipal ordinances are consistent with the provisions of the Local Autonomy Act.

Keyword : local committee, local collegiate administrative organ, local consultative body, introduction of local ordinance bills, integrated management of local committees